Рецензия на книгу

Д. М. МОШКОВА «ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ И НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ»*

Совершенствование механизмов государственного финансирования образовательных и научных организаций, проблема привлечения дополнительного финансирования из внебюджетных источников являются на сегодняшний день одними из актуальных тем научных исследований специалистов в области юриспруденции, экономики, финансов, бюджетного процесса и др. Такая востребованность связана с продолжающейся реформой бюджетного финансирования государственных учреждений, осуществляющих выполнение публичных задач и оказание публичных услуг. Недавние законодательные изменения регулирования вопросов финансирования в России бюджетных организаций в целом и учреждений образования и науки в частности, до сих пор вызывают интерес в научной среде. Кроме того, пристальное внимание к теме финансирования бюджетных организаций обусловлено дефицитом финансовых ресурсов, возникающего в условиях нестабильной экономической и геополитической обстановки в мире.

Монография канд. юрид. наук, доцента Д. М. Мошковой «Правовое регулирование финансирования образовательных и научных организаций: вопросы теории и практики» (под редакцией д-ра юрид. наук, проф. Е. Ю. Грачевой) посвящена исследованию публично-правовых особенностей государственных учреждений науки и образования, а также исследованию финансово-правовых аспектов регулирования деятельности таких организаций.

Автор исследования – доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), имеет опыт преподавания таких учебных дисциплин, как «Финансовое право», «Налоговое право», «Правовые основы бухгалтерского учета». Д. М. Мошкова является автором серии научных публикаций, в которых рассматриваются, в частности, правовые основы и проблемы финансирования системы образования и науки в России, в том числе посредством таких инструментов, как инновационные территориальные кластеры, технологические платформы и государственно-частное партнерство. Перечисленные проблемы нашли свое отражение в представленной монографии, которая вобрала в себя результаты эмпирических исследований автора за период с 2012 по 2015 г., что позволило автору выработать ряд выводов и предложений по теме монографического исследования, имеющих как научную, так и практическую значимость.

---

* *Мошкова Д. М.* Правовое регулирование финансирования образовательных и научных организаций: вопросы теории и практики. М.: РГ-Пресс, 2015. 152 с.

Особенности финансирования образовательных и научных организаций невозможно рассматривать без характеристики их правового статуса как субъектов финансовых правоотношений. Такой подход и обусловил схему построения материала в монографии, включающего три главы по несколько параграфов в каждой.

В первой главе автор дает небольшую историческую справку о формировании и развитии учреждения как организационно-правовой формы существования организаций, начиная от жреческих коллегий в Риме, продолжая исследованиями советских ученых (Л. К. Воронова, Д. А. Бекерская) и заканчивая анализом современного законодательства и работ современных исследователей (Б. В. Россинский, Д. В. Винницкий, С. С. Алексеев, Н. И. Химичева и др.). Д. М. Мошкова приводит несколько классификаций государственных учреждений; выделяет признаки бюджетного учреждения, отличающие такую организационно-правовую форму от иных видов юридических лиц; анализирует действующее гражданское законодательство, регулирующее правовое положение бюджетных учреждений как публичных субъектов права; дает характеристику финансово-правового статуса российских образовательных и научных бюджетных учреждений.

Вторая глава посвящена анализу основных понятий, принципов и форм финансовой деятельности государственных и муниципальных учреждений, правового порядка финансирования казенных, бюджетных и автономных учреждений, сложившегося в результате бюджетной реформы, особенностям финансового обеспечения образовательных и научных организаций.

В заключительной главе автор рассматривает особенности налогообложения сферы науки и образования, порядок, цели, задачи и принципы осуществления финансового контроля над расходованием денежных средств, направленных на реализацию государственных и муниципальных задач в сфере образования и науки.

Важно отметить, что Д. М. Мошкова в своем исследовании соглашается с предложением некоторых российских ученых относительно необходимости принятия федерального закона о правовом статусе государственных и муниципальных учреждений. Необходимость принятия еще одного федерального закона, на наш взгляд, автором не обоснована и является дискуссионной. Деятельность государственных или муниципальных учреждений по действующему законодательству является предметом ведения гражданского законодательства и регулируется нормами Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Интересным представляется предложение автора о внесении поправки в ст. 2 Закона об образовании в части дополнения соответствующего пункта доктринальным определением государственной политики в сфере образования, рекомендуемым автором в монографии.

Проведенный анализ стратегических и нормативных правовых документов, регулирующих инновационную деятельность образовательных

и научных организаций (исследование правового статуса технологических платформ и образовательных кластеров, вопросов реализации механизма государственно-частного партнерства в образовательной и научной сферах), позволили Д. М. Мошковой сделать ряд заслуживающих внимание выводов. Автор констатирует, что технологические платформы (далее – ТП) выступают важнейшим инструментом содействия инновационному развитию российской экономики, работающим на базе кооперации государства, бизнеса и научного сообщества, учитывая интересы партнеров. Особенность ТП в России, в отличие от зарубежных аналогов, заключается в том, что главенствующая роль в платформах отведена государству. Возможно, это связано с относительно недавним появлением такого инструмента кооперации. Д. М. Мошкова справедливо отмечает необходимость нормативного закрепления общих правил деятельности ТП, посредством чего могли бы быть устранены следующие проблемы: неопределенность в порядке создания ТП, недостаточность правового регулирования финансового контроля над их деятельностью, неурегулированность процедуры привлечения участников платформ к ответственности за нецелевое использование средств и/или имущества, стимулирование привлечения частного капитала в деятельность ТП и др. Также автор отмечает высокий потенциал образовательных кластеров как инструмента осуществления инновационной деятельности образовательными и научными организациями.

Особо следует отметить предложение автора по внесению изменений в институт вещного права путем выделения такой самостоятельной разновидности вещных прав, как право самостоятельного распоряжения своими доходами автономному и бюджетному учреждению. Имущество, находящееся во владении учреждения и приобретенное за счет средств от приносящей доход деятельности, подчиняется особому правовому режиму, исключающему для собственника возможность изымать его и фактически не ограничивающему возможность распоряжаться им самостоятельно. Исходя из определения закона, автономное и бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, если она соответствует целям его создания, при этом доходы, полученные учреждением от такой деятельности, поступают в самостоятельное его распоряжение. Данная правовая категория не является ни правом хозяйственного ведения, ни правом оперативного управления, а также не идентично праву собственности. Таким образом, правовая конструкция «самостоятельное распоряжение денежными средствами и имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности», существует на практике, однако российскому законодательству такая разновидность вещного права не известна. Аналогичной позиции придерживаются З. А. Ахметьянова, Ю. К. Толстой, А. П. Сергеев, В. В. Чубаров и др.

В целом положительно воспринимая доводы автора, хотелось бы обратить внимание на то, что, помимо дискуссионности некоторых выводов автора, о которых речь шла выше, монография не свободна и от ряда недостатков формального и содержательного характера.

Так, например, в тексте встречаются ссылки на нормы права, утратившие силу до того как была опубликована монография (ст. 120 ГК РФ, которая утратила силу с 1 сентября 2014 г.). Автор оперирует понятиями, которые в действующем законодательстве отсутствуют. К таким понятиям относится «высшее профессиональное образование». В России не существует такой уровень общего образования с момента принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Указанные недостатки не влияют на общее положительное впечатление от монографии Д. М. Мошковой, однако потенциальным читателям следует это учитывать.

Представленная монография имеет теоретическую и практическую значимость, вносит вклад в развитие науки финансового права и его подотрасли – бюджетного права. Книга может быть полезной для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических факультетов высших учебных заведений, практикующих юристов, а также всех интересующихся проблемами бюджетной реформы, вопросами финансирования бюджетных, автономных, казенных учреждений.

О. Л. Сергеева
заведующая сектором,
Российский научно-исследовательский институт экономики,
политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП),
Москва, Россия, sergeeva_ol@riep.ru